

FIŠKÁLNA DECENTRALIZÁCIA NA SLOVENSKU SO ZAMERANÍM NA ZDANENIE MOTOROVÝCH VOZIDIEL

FISCAL DECENTRALISATION FOCUSING ON MOTOR VEHICLE TAXATION IN SLOVAKIA

Jana Péteriová, Břetislav Andrlík, Lucie Formanová, Michal Mádr

Abstrakt

Fiškálna decentralizácia, jej dopady a účinky na fungovanie štátu sú predmetom skúmania početných štúdií. Názory autorov na túto tému sa výrazne líšia. Cieľom tohto článku je ukázať praktický vplyv decentralizácie v podmienkach Slovenskej republiky, a to na špecifickom príklade zdanenia motorových vozidiel. Daň z motorových vozidiel bola na Slovensku decentralizovaná v období rokov 2005 až 2015. Za toto takmer desaťročné obdobie sa vyskytlo viacero problémov v oblasti efektívneho fungovania správy tejto dane. To malo následný vplyv na obnovenie pôvodného centralizovaného systému dane z motorových vozidiel s platnosťou od 1. januára 2015. Článok sa venuje všeobecnému pohľadu na fiškálnu decentralizáciu, jej prínosom a potenciálnym problémom. V ďalšej časti sú predstavené všeobecné podmienky fiškálnej decentralizácie, ktorá rozsiahlo prebiehala na území Slovenska začiatkom tisícročia, súčasťou ktorej bola aj decentralizácia dane z motorových vozidiel. Kľúčová časť príspevku sa venuje konkrétne decentralizácii dane z motorových vozidiel a jej vybraným problémom.

Kľúčové slová

fiškálna decentralizácia, daň z motorových vozidiel, daňovník, samosprávny kraj, Slovenská republika

Abstract

Fiscal decentralisation, its effects and impacts on state functioning are the subject of numerous studies. However, the opinions of researcher are significantly different. The aim of this paper is to describe the practical impact of fiscal decentralisation in Slovak Republic, namely focusing on motor vehicle taxation. The motor vehicle tax was decentralized on the territory of the Slovak

Republic from 2005 until 2015. During these years, there were several problems with effective functioning of the administration of this tax. Because of that, the previous centralized system of motor vehicle tax was in 1st January 2015 re-implemented. This article includes the general point of view of fiscal decentralisation, its advantages, and disadvantages. Furthermore, the article consists of general conditions of fiscal decentralisation in case of Slovak Republic at the beginning of 21st century which also includes the decentralisation of motor vehicle tax. The main part of the paper deals with motor vehicle tax decentralisation and its selected issues.

Keywords

fiscal decentralisation, motor vehicle tax, taxpayer, self-governing region, Slovak Republic

JEL klasifikace

H20, H25

1 ÚVOD

V prvom rade je potrebné zdefinovať termín fiškálna decentralizácia. Sepúlveda a M-Vazquez (2011) definujú tri hlavné dimenzie decentralizácie, ktoré spolu do veľkej miery súvisia. Ide o politickú decentralizáciu, fiškálnu decentralizáciu a administratívnu decentralizáciu. Politickú decentralizáciu definujú ako prenesenie rozhodovacích právomocí na miestne volených zamestnancov verejnej správy. Administratívna decentralizácia je spojená s prenosom rozhodovacích právomocí v oblasti plánovania a riadenia verejných záležitostí. Fiškálnu decentralizáciu spájajú predovšetkým s riadením príjmov a výdajov na regionálnej úrovni. Fiškálna decentralizácia je teda riadenie verejných rozpočtov na nižšej, ako na vládnej úrovni. Na to, aby sme mohli hovoriť o fiškálnej decentralizácii je dôležitý práve prenos rozhodovacích právomocí na nižšie územné celky. V opačnom prípade ide o dekoncentráciu, kedy sú výkony ústrednej vlády rovnako rozložené medzi viaceré zložky systému. V prípade dekoncentrácie však nedochádza k faktickému preneseniu rozhodovacích právomocí (M-Vazquez, L-Peñas, Sacchi, 2016).

Bobáková (2017) definuje fiškálnu decentralizáciu ako proces vedúci k vyššej miere autonómie nižších územných celkov. Z jej pohľadu ide o transfer legislatívnych a politických právomocí v oblasti plánovania, rozhodovania

a riadenia. V decentralizovanom systéme sa teda uplatňuje viacero politik na nižších úrovniach. Tieto politiky sa od seba môžu vzájomne líšiť. Mali by však byť nastavené tak, aby odrážali potreby a nároky svojich obyvateľov (Ebel, Yilmaz, 2002). Mnoho autorov sa zhodne na tom, že fiškálna decentralizácia je vhodným nástrojom ako priblížiť vládu občanom. Navyše je považovaná za vhodný prostriedok k zvýšeniu efektívnosti a optimálnemu fungovaniu verejného sektora. Fundamentom fiškálnej decentralizácie je poskytovanie verejných statkov na takej úrovni, aby bola zabezpečená čo najvyššia účinnosť a hospodárnosť. Vďaka fiškálnej decentralizácii vlády na nižších úrovniach dokážu pružnejšie reagovať na potreby obyvateľov prostredníctvom zabezpečenia ich priamej účasti na tvorbe politiky. Fiškálna decentralizácia je taktiež nástrojom zabezpečenia účinnejšej kontroly redistribúcie verejných financií. Decentralizácia rovnako tak môže slúžiť ako nástroj k obnove dôvery vo verejnú politiku. Podľa M-Vazquez, L-Peñas, Sacchi (2015) je práve fiškálna decentralizácia jeden z nástrojov dosiahnutia demokratických ideálov.

Decentralizácia vo všeobecnosti má vplyv na množstvo sociálno-ekonomických otázok. Rozličné empirické štúdie sledovali vplyv decentralizácie na dosahovanie rôznych rozvojových cieľov. Medzi tieto ciele patrí napríklad znižovanie chudoby, zlepšovanie efektívnosti verejného sektora a dosahovanie makroekonomickej stability a fiškálnej udržateľnosti (M-Vazquez, L-Peñas, Sacchi 2016). Medzi argumenty, ktoré pôsobia v prospech zvyšovania autonómnych právomocí nižších regionálnych úrovní patrí aj fakt, že v decentralizovanom systéme sa prijímajú rozhodnutia týkajúce sa verejných výdajov takzvané „bližšie k ľuďom“. Obyvatelia majúci značne heterogénne preferencie môžu tak dosiahnuť vyššie uspokojenie. Tento systém preto smeruje k jednoznačne vyššej spoločenskej efektívnosti (Oates, 1972).

Tak, ako sa mnoho štúdií venuje pozitívnym vplyvom decentralizácie na fungovanie štátu, rovnako existuje mnoho názorov, ktoré sa zvýrazňujú jej negatívne stránky. Problematickou v tomto ohľade sa zdá byť otázka pôsobenia fiškálnej decentralizácie na príjmové nerovnosti. Tselios et al. (2011) uvádza, že fiškálna decentralizácia znižuje príjmové nerovnosti medzi regiónmi. Naopak Sacchi a Salotti (2012) tvrdia, že vyšší stupeň daňovej decentralizácie je spojený s vyššou príjmovou nerovnosťou obyvateľov. Podľa nich daňová decentralizácia zhoršuje prerozdeľovanie príjmov na vnútroštátnej úrovni. Oates (1972) a jeho pohľad na fiškálnu decentralizáciu sa stotožňuje s tradičným normatívnym

prístupom fiškálneho federalizmu. Oates (1972) považoval fiškálnou decentralizáciou na strane zabezpečovania verejných statkov ako prínosnú, zatiaľ čo redistribúcia príjmov medzi regióny by podľa neho mala ostať na ústrednej vláde. Ústrednú vládu totiž vníma ako výsadný inštitucionálny subjekt schopný porovnávať úroveň blahobytu medzi obyvateľmi. Fiškálna decentralizácia môže zaisťovať vyššiu efektívnosť, môže mať však aj vedľajšie nežiadúce účinky. Toto zistenie je v súlade s niekoľkými empirickými štúdiami. Sepúlveda, M-Vazquez (2011) vo svojej štúdií upozorňujú na fakt, že fiškálna decentralizácia môže znížiť progresivitu zdanenia. Ďalej prirovnávajú fiškálnu decentralizáciu hospodárskej súťaži. Územné samosprávne celky sa na strane výdavkov snažia o prilákanie nových obyvateľov, a teda aj daňovníkov, formou poskytovania kvalitnejších verejných statkov. Na strane príjmov zas súťažia formou aplikácie rôznych lokálnych daňových sadziieb. To spôsobuje možný vznik regionálnych príjmových nerovností, a teda následné presúvanie obyvateľstva z chudobnejších regiónov do bohatších. Problémy subfederálneho zdanenia v súvislosti s mobilitou faktorov riešili aj Feld a Schneider (2000). Problém podľa nich vzniká z jednoduchého dôvodu. Ak určitý nižší územný celok vyberá vyššiu daň ako susedná jurisdikcia, mobilní občania a firmy migrujú alebo presúvajú kapitál s cieľom dosiahnuť výhodnejšie podmienky v podobe nižšieho daňového zaťaženia. Problému takzvaného „hlasovania nohami“ sa prvýkrát venoval americký ekonóm Charles M. Tiebout (1956).

Sorens (2014) dodáva, že ak by sa regionálne vlády mali spoliehať výhradne na vlastné príjmy, chudobnejšie regióny by boli nútené zvyšovať daňové zaťaženie, aby mohli poskytovať rovnako kvalitné verejné statky, ako poskytujú bohaté regióny. Opačne pôsobí tlak zo strany mobilných obyvateľov, ktorý v snahe vyhnúť sa vysokému zdaneniu, podnecujú vyrovnávanie rozdielov v regionálnych daňových sadzbách. Na druhej strane mnoho chudobných regiónov trpí štrukturálnou neefektívnosťou. Tieto regióny tak môžu byť fiškálnou decentralizáciu prinútené k opatreniam zabezpečujúcim vyššiu efektívnosť. Sorens (2014) však dodáva, že existuje len málo empirických dôkazov regionálnej konvergenie v krajinách, ktoré uplatňujú rozsiahlu regionálnu decentralizáciu.

Je zjavné, že názory na fiškálnu decentralizáciu sa líšia. V súčasnosti neexistuje konsenzus v tejto oblasti. Fiškálna decentralizácia je stále predmetom skúmania. Výsledky sa líšia vzhľadom na sledované ciele, ktoré si fiškálna

decentralizácia stanovuje. Medzi tieto ciele patrí najčastejšie efektívnosť, spravodlivosť, zodpovednosť, daňová súťaž, administratívna realizovateľnosť a primeranosť príjmov (Gandullia, 2012).

2 FIŠKÁLNA DECENTRALIZÁCIA V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Na prelome tisícročí sa mnoho stredoeurópskych štátov vyznačovalo decentralizačnými tendenciami. Výnimkou v tomto prípade nebola ani Slovenská republika. Fiškálna decentralizácia, v zmysle finančnej podpory územnej samosprávy, bol na Slovensku ekonomicko-právny proces, ktorý vychádzal z platného právneho predpisu Slovenskej republiky a následne sám podnecoval právne dôsledky. Predpokladom fiškálnej decentralizácie na Slovensku bola a je Ústava SR (Maruchnič, Čunderlík, 2005).

Jedenásteho apríla roku 2000 schválila vláda Slovenskej republiky uznesenie č. 230, ktorým započala proces decentralizácie a modernizácie verejnej správy. Konceptia, ktorú vláda prijala, slúžila ako východiskový bod pre rozsiahle legislatívne zmeny. Vláda prijala zákon č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky. Na základe tohto zákona bolo v priebehu rokov 2002 až 2004 prenesených na obce a samosprávne celky viac ako 400 kompetencií. Súčasťou legislatívnych opatrení v oblasti zefektívňovania verejnej správy bola aj reforma verejných zdrojov započatá v roku 2004. Táto reforma bola považovaná za druhú etapu fiškálnej decentralizácie na Slovensku (Bobáková, 2017). 1. januára 2005 vstúpil na Slovensku do platnosti nový systém financovania obcí a verejných orgánov. Tento systém mal posilniť ich autonómiu a zvýšiť zodpovednosť za využívanie verejných zdrojov pri poskytovaní verejných statkov a služieb občanom. Fundamentom tohto procesu bolo posilnenie daňových príjmov obcí a nižších samosprávnych celkov na úkor zníženia poskytovaných dotácií od štátu (Kozovský, 2006).

Bobáková (2017) vymedzuje niekoľko cieľov fiškálnej decentralizácie na Slovensku. Fiškálna decentralizácia podľa nej mala zabezpečiť:

- nezávislosť a samostatné financovanie územnej samosprávy,
- zodpovednosť územných samospráv za plnenie regionálnych rozpočtov a s tým spojený udržateľný dlh,

- spravodlivosť prerozdelenia príjmov zo zdanenia fyzických osôb,
- transparentnosť,
- ekonomickú efektívnosť a
- stabilitu vo vytváraní rezerv pre ďalší rozvoj.

V počiatkoch fiškálnej decentralizácie, niektorí autori odhadovali prínosy a možné riziká, ktoré mohla decentralizácia priniesť. Maruchnič a Čunderlík (2005) medzi najvýraznejšie výhody fiškálnej decentralizácie v podmienkach Slovenskej republiky radili:

- efektívnejší výkon verejnej správy,
- nárast ekonomickej výkonnosti regiónov,
- priblíženie občanov k procesom rozhodovania v štátnej moci,
- posilnenie hlasu občanov prostredníctvom nimi volených zástupcov a následná podpora inštitútu demokracie,
- väčšia transparentnosť a kontrola,
- oslabovanie miery korupcie,
- znižovanie rastu regionálnych disparít.

Naopak k možným rizikám fiškálnej decentralizácie na Slovensku zaradili:

- zložitejšie riadenie procesov verejnej moci,
- vyššiu náročnosť na kontrolu,
- vznik nežiadúcich rozdielov v šstandarde služieb medzi regiónmi,
- fiškálne externé náklady a
- vyššiu mieru presadzovania skupinových záujmov.

Otázka fiškálnej decentralizácie nielen v podmienkach Slovenskej republiky je veľmi komplexná. Je zjavné, že decentralizácia na Slovenku zasiahla mnoho sociálno-ekonomických oblastí. Cieľom článku je analyzovať fiškálnu decentralizáciu na Slovensku v oblasti zdanenia motorových vozidiel. Nasledujúci článok je teda venovaný práve problematike zdanenia motorových vozidiel, ako aplikácie fungovania fiškálnej decentralizácie na Slovensku.

V rámci naplnenia cieľa bude poukázané na regionálne rozdiely, ktoré v podmienkach decentralizácie vznikli a problémy s nimi spojené.

2.1 Fiškálna decentralizácia v oblasti zdanenia motorových vozidiel na Slovensku

Súčasťou legislatívnych reforiem súvisiacich s fiškálnou decentralizáciou na Slovensku bola aj spomínaná daň z motorových vozidiel. Nová koncepcia zdanenia motorových vozidiel bola obsiahnutá v zákone č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady (ZMDMP). Táto daň bola vtedajšom zmysle chápaná ako priama majetková daň, fakultatívneho charakteru. Jednotlivé kraje mohli na svojom území zaviesť túto daň všeobecne záväzným nariadením, ale nešlo o povinnosť. Podľa koncepcie fiškálnej decentralizácie, ktorú prijala vláda Slovenskej republiky 11. 4. 2000, bola daň z motorových vozidiel jedným osobitým príjmom samosprávnych krajov, ktoré mohli samostatne rozhodovať o jej zavedení na svojom území (Prievozníková, 2014). Kraje taktiež mohli rozhodovať o určení rozsahu oslobodení a výšky sadzby dane. Prenesenie kompetencií na samosprávne kraje v tomto rozsahu bolo podľa Nižňanského a Valentoviča (2004) v súlade s požadovanými predpokladmi vykonávania fiškálnej decentralizácie. Podľa nich, takto nastavená daňová jurisdikcia bola dostatočne flexibilná na to, aby samosprávne kraje mohli autonómne rozhodovať o zostavení rozpočtu a tak nastaviť sadzby dane podľa vlastných potrieb. Podľa Andrlíka a Zborovskej (2019) politickí reprezentanti, nielen miestnych samospráv, sa usilujú o získanie dodatočných fiškálnych zdrojov k zlepšovaniu dopravnej infraštruktúry. Takýto decentralizovaný fiškálny nástroj s priamou väzbou na prevádzku vozidiel po pozemnej komunikácii je podľa nich vhodná voľba.

Podľa spomínanej koncepcie daňovej reformy bolo cieľom nového zákona o dani z motorových vozidiel vytvoriť legislatívny rámec pre zdanenie výhradne úžitkových vozidiel. Nový zákon o dani z motorových vozidiel č. 582/2004 Z. z. mal nahradiť pôvodný zákon o cestnej dani č. 319/1992 Zb. V pôvodnom zákone boli predmetom zdanenia osobné vozidlá, úžitkové vozidlá a autobusy využívané k podnikateľskej činnosti. Podľa koncepcie decentralizovaného zdanenia motorových vozidiel na Slovensku mali byť podľa nového zákona zdaňované výhradne úžitkové vozidlá, bez ohľadu na ich použitie. Daň mala zohľadňovať environmentálne zaťaženie prostredia emisiami, a to vo forme

daňových úľav. Nová daň ďalej nemala zahŕňať rôzne oslobodenia od dane, s výnimkou vozidiel diplomatických misií a konzulárnych úradov. Táto koncepcia sa neujala a daň z motorových vozidiel v období decentralizácie napokon nabrala inú podobu. Pôvodná koncepcia sa nestretla s pochopením niektorých autorov. Napríklad Konečný, Gnap a Šimková (2016) uvádzajú, že pôvodná koncepcia dane z motorových vozidiel bola v rozpore s celkovou koncepciou fiškálnej decentralizácie na Slovensku. Ak by nový zákon o dani z motorových vozidiel nasledoval pôvodnú koncepciu, znížil by sa celkový počet zdaňovaných vozidiel, keďže osobné automobily a autobusy by už netvorili predmet dane. Navyše sa počítalo s plošným znížením sadzieb dane úžitkových vozidiel. Na druhej strane celková koncepcia fiškálnej decentralizácie predpokladala príjmy z dane z motorových vozidiel vo výške 2,5 miliardy Sk (82,98 milióna eur). Táto suma bola stanovená na základe pôvodného nastavenia cestnej dane podľa zákona č. 319/1992 Zb., z ktorej sa za rok 2004 vybralo 2,466 miliardy eur (81,86 milióna eur) (Daňové riaditeľstvo SK, 2004).

Zákon č. 582/2004 (ZMDMP) nadobudol svoju účinnosť 1. novembra 2004. Tento zákon napokon nezohľadnil ani jeden z cieľov pôvodnej koncepcie reformy dane z motorových vozidiel.

2.2 Špecifiká zákona dane z motorových vozidiel v období decentralizácie

2.2.1 Predmet dane

Zákon č. 582/2004 Z. z. (ZMDMP) vymedzoval predmet dane v § 84 ako motorové vozidlo a prípojné vozidlo kategórie M, N a O, ktoré má priradené evidenčné číslo na Slovensku, ďalej vozidlo dovezené zo zahraničia, ktoré nie je považované za vozidlo medzinárodnej cestnej premávky a je používané na účely podnikania alebo v súvislosti s podnikaním v súlade s platným Obchodným zákonníkom.

Fakultatívnosť dane bola vymedzená v § 88 ods. 1 ZMDMP, podľa ktorého vyšší územný celok mohol sám rozhodnúť o zavedení dane z motorových vozidiel na svojom území. Mohol tak urobiť vydaním všeobecne záväzného nariadenia. Fakultatívnosť tejto dane bola v súlade s cieľom fiškálnej decentralizácie na Slovensku. Išlo totiž o konkrétny prejav rozšírenia daňových právomocí samosprávnych celkov. Podľa Maruchniča a Čunderlíka (2005) je fakultatívnosť

daní jednou z primárnych charakteristík miestnych daní. Od 1. januára 2005 zaviedli daň z motorových vozidiel na svojom území všetky samosprávne kraje.

2.2.2 Oslobodenie od dane

Zákon ďalej vymedzoval subjekty oslobodené od dane s celoštátnou platnosťou. V tomto prípade nemohli jednotlivé samosprávne kraje rozhodovať. Podľa § 86 ods. 1 ZMDMP boli teda od povinnosti platiť daň oslobodené všetky vozidlá držané samosprávnym krajom do ktorého plynula daň z motorového vozidla a vozidlá diplomatických misí a konzulárnych úradov.

Zákon ďalej vymedzoval rozsah možných fakultatívnych oslobodení na základe miestnych podmienok, o ktorých mohli jednotlivé samosprávne kraje rozhodovať samostatne. Kraj toto oslobodenie stanovil vo svojom všeobecne záväznom nariadení. Rozsah týchto oslobodení vymedzoval § 86 ods. 2 ZMDMP. Išlo o:

- vozidlá záchrannej zdravotnej služby, vozidlá banskej záchrannej služby, vozidlá horskej a leteckej záchrannej služby a vozidlá požiarnej ochrany,
- vozidlá linkovej osobnej dopravy v rozsahu záväzku verejnej služby,
- vozidlá evidované na Slovensku, ktorá sa počas celého zdaňovacieho obdobia zdržiavali mimo územia Slovenskej republiky,
- vozidlá, ktoré počas celého zdaňovacieho obdobia nevyužili diaľnice, cesty I., II. a III. triedy a iné miestne komunikácie,
- vozidlá využívané výhradne v poľnohospodárskej a lesnej výrobe, ktoré využívajú pozemné komunikácie len na prejazd z jedného miesta mimo pozemných komunikácií na druhé miesto v rámci obhospodarovaného územia,
- vozidlá slúžiace na skúšobné jazdy so zvláštnym evidenčným číslom,
- špeciálne vozidlá určené na vykonávanie špeciálnych činností, nie na prepravu. Takémuto vozidlu mohla byť znížená sadzba dane maximálne o 30 % z ročnej sadzby dane.

Okrem povinného oslobodenia špecifických vozidiel popísaných vyššie, mohol teda samosprávny kraj samostatne rozhodovať o rozsahu oslobodení na svojom území, avšak len v súlade s predom vymedzeným oslobodením podľa zákona. Rozsah oslobodení sa medzi kraji líšil. Tabuľka 1 zobrazuje

rozdiely medzi samosprávnymi krajinami v tom, aké vozidlá oslobodzovali na svojom území podľa všeobecne záväzných nariadení. Percentá v tabuľke znamenajú, že kraj neuplatňoval celkové oslobodenie vozidla, ale len zníženie sadzby dane v danej percentuálnej výške.

Tabuľka 1: Oslobodenia vozidiel uplatňované v jednotlivých samosprávnych krajinách

Možné oslobodenie podľa § 86 ods. 2 ZMDMP	KRAJ							
	BA	TT	TN	NR	ZA	BB	PO	KE
Vozidlá záchranej zdravotnej, banskej, horskej a leteckej služby a vozidlá požiarnej ochrany	–	áno	áno	áno	áno ¹	áno	–	–
Vozidlá linkovej osobnej dopravy	–	áno	áno	50%	áno	áno	–	áno ²
Vozidlá, ktoré sa počas celého zdaňovacieho obdobia nachádzali mimo územia Slovenska	–	áno	áno	70%	–	áno	–	–
Vozidlá, ktoré počas celého zdaňovacieho obdobia nevyužili diaľnice, cesty I., II. A III. triedy a ani iné miestne komunikácie	–	áno	30%	30%	–	áno	–	–
Vozidlá využívané len v poľnohospodárskej a lesnej výrobe	–	áno	70%	70%	–	áno	–	–
Vozidlá slúžiace na skúšobné jazdy	–	áno	50%	50%	–	áno	–	–
Špeciálne vozidlá neurčené na prepravu	–	áno	30%	30%	–	30%	–	–

Zdroj: Vlastné spracovanie ja základe VZN samosprávnych krajov

Z Tabuľky 1 je zjavné, že už rozsah oslobodení medzi jednotlivými krajinami sa výrazne líšil. Zatiaľ čo niektoré kraje neuplatňovali žiadne oslobodenia, s výnimkou oslobodení stanovených § 86 ods. 1 ZMDMP. Niektoré kraje oslobodzovali len čiastočne, prípadne pristúpili k percentuálnemu zníženiu

¹ Len vozidlá požiarnej ochrany, ak neslúžia na podnikateľské účely

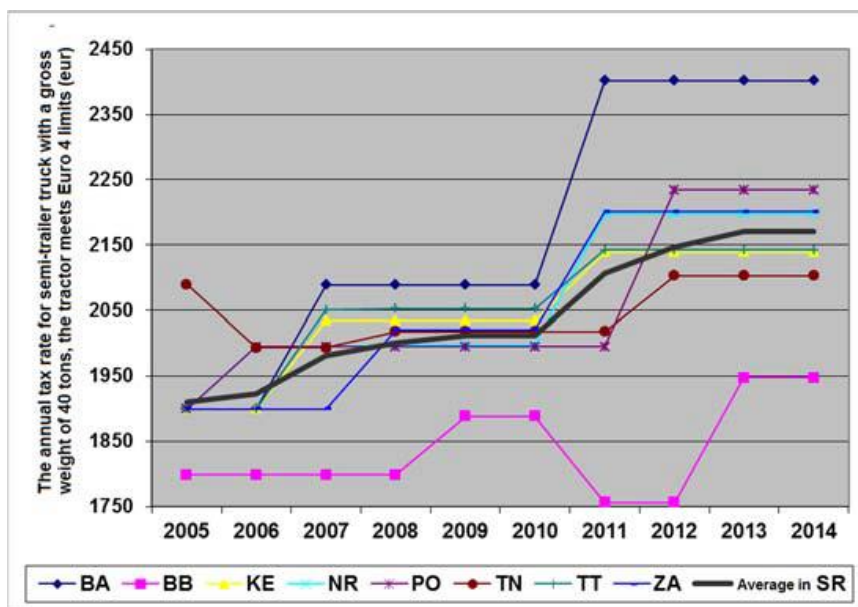
² Vozidlá vykonávajúce prímestskú autobusovú dopravu v rozsahu uzatvorených zmlúv o výkone vo verejnom záujme, vozidlá vykonávajúce mestskú autobusovú dopravu vrátane integrovanej dopravy v mestách Košice, Spišská Nová Ves, Moldava nad Bodvou, Trebišov, Rožňava a Michalovce v rozsahu uzatvorených zmlúv o výkone vo verejnom záujme

sadzby dane. Oslobodenie všetkých vozidiel v plnom rozsahu uplatňoval len Trnavský samosprávny kraj.

2.2.3 Sadzby dane

Podľa prvej verzie ZMDMP bolo stanovenie sadzieb dane plne v kompetencii samosprávnych krajov. Novela zákona účinná od 1. 12. 2015 stanovila minimálnu možnú výšku sadzby dane. Táto výška minimálnych sadzieb dane bola stanovená na základe Smernice Európskeho parlamentu a Rady 1999/62/ES o poplatkoch za používanie určitej dopravnej infraštruktúry ťažkými nákladnými vozidlami. V tomto zmysle zákon navonok stanovoval sadzby dane, ktoré boli na úrovni priemeru Európskej únie, avšak v skutočnosti jednotlivé samosprávne kraje uplatňovali sadzby dane z motorových vozidiel až niekoľko násobne vyššie. Gnap a Konečný (2015) uvádzajú, že sadzby dane podľa ZCD uplatňované na Slovensku ešte pred zavedením ZMDMP prekračovali sadzby určené smernicou Európskej únie viac ako 3 až 7 násobne. Ako už bolo uvedené, jeden z cieľov novej koncepcie decentralizovanej dane z motorových vozidiel bolo plošné zníženie daňových sadzieb. Decentralizovaný zákon o dani z motorových vozidiel síce stanovil minimálne sadzby dane na úrovni smernice 1999/62/ES, avšak k ich praktickému zníženiu nedošlo. Samosprávne kraje boli autonómne v určovaní výšky sadzby dane. V snahe zvyšovať príjmy svojich rozpočtov sa naopak prejavoval rast týchto sadzieb. Tento fakt je zobrazený na Obrázku 1, ktorý porovnáva vývoj ročných sadzieb dane návesovej súpravy s hmotnosťou 40 ton, ktorá spĺňala emisnú normu EURO IV.

Obrázok 1: Vývoj a porovnanie sadzieb dane medzi jednotlivými samosprávnymi krajinami



Zdroj: Konečný, Gnap, Šimková, 2016

V prvom roku decentralizácie dane z motorových vozidiel na Slovensku takmer všetky kraje (okrem Banskobystrického a Trenčianskeho) uplatňovali rovnaké sadzby dane. Väčšina krajov totiž prevzala pôvodné sadzby z predošlého zákona o cestnej dani (ZCD). Avšak už v ďalších rokoch sa sadzby dane medzi krajinami začali viac líšiť.

2.3 Novela zákona o dani z motorových vozidiel (ZMDMP) účinná od 1. 12. 2007

Táto novela zákona priniesla zmeny predovšetkým v rozsahu možných oslobodení, ktoré mohli kraje uplatňovať. Daň bola aj naďalej decentralizovaná.

2.3.1 Predmet dane

Podľa § 84 ZMDMP ostali predmetom dane aj podľa nového znenia zákona motorové a prípojné vozidlo kategórie M, N, O používané na podnikanie alebo v súvislosti s podnikaním. Podľa pôvodného znenia zákona boli zdanené vozidlá s evidenčným číslom priradeným na Slovensku. Táto novela priniesla zdanenie aj zahraničných držiteľov vozidiel podnikajúcich na území Slovenska .

Predmetom dane neboli podľa § 84 ods. 2 vozidlá slúžiace na skúšobné alebo iné jazdy so zvláštnym evidenčným číslom a vozidlá používané na vykonávanie špeciálnych činností, ktoré neboli určené na prepravu.

2.3.2 Oslobodenie od dane

Novela zákona priniesla zmenu rozsahu fakultatívnych oslobodení o ktorých samostatne rozhodovali jednotlivé kraje. Podľa § 86 ods. 2 mohol vyšší územný celok vo svojom všeobecne záväznom nariadení oslobodiť alebo percentuálne znížiť daň:

- vozidlám záchranej zdravotnej služby, vozidlám banskej záchranej služby, vozidlám horskej a leteckej záchranej služby a vozidlám požiarnej ochrany,
- vozidlám pravidelnej autobusovej dopravy v rozsahu výkonu vo verejnom záujme,
- vozidlám používaným výhradne v poľnohospodárskej a lesnej výrobe,
- vozidlám používaným za účelom podnikania spĺňajúcim emisné limity úrovne EURO 3, EURO 4 alebo EURO 5

Išlo o prvú novelu zákona o dani z motorových vozidiel, ktorá implementovala nejaký ekologický prvok. V tomto prípade išlo o zníženie sadzby dane alebo oslobodenie vozidiel, ktoré spĺňali požadované emisné limity vo forme noriem EURO. Ako už bolo spomínané vyššie, jeden z cieľov koncepcie decentralizovanej dane z motorových vozidiel, bolo zaradenie zohľadnenia environmentálneho zaťaženia emisiami vo forme daňových úľav. Spomínaný cieľ koncepcie novej dane z motorových vozidiel bol vďaka implementácii spomínaného environmentálneho prvku naplnený. Je však potrebné poznamenať, že vzhľadom na fakultatívnosť oslobodení išlo len o indikatívny prvok zdanenia, ktorý nemuseli samosprávne kraje implementovať. Rovnako, ako nová daň z motorových vozidiel v konečnom dôsledku nepriniesla globálne zníženie sadzieb dane, tak ani spomínaný ekologický prvok nebol implementovaný všetkými krajinami. Ekologický prvok vo forme zvýhodnenej sadzby dane zaviedli k 1. 1. 2008 Trenčiansky kraj, Trnavský kraj, Žilinský kraj a Nitriansky kraj. Banskobystrický kraj zohľadňoval EURO normy už od roku 2004, teda ešte pred novelou zákona, ktorá by to explicitne dovoľovala. Podľa svojho všeobecne platného nariadenia takto zvýhodnil sadzby úžitkových

vozidiel a autobusov, ktoré spĺňali normu EURO II a EURO III. Košický kraj implementoval zvýhodnenie vozidiel na základe normy EURO až o 1. 1. 2011. Bratislavský a Prešovský samosprávny kraj takéto zvýhodnenie nezavedli (Andrlík, Péteriová, 2019).

2.3.3 Sadzby dane

Implementácia zvýhodnenia na základe EURO noriem sa preniesla do výsledných sadzieb dane, ktoré sa už aj tak medzi krajinami líšili. Ešte pred zahájením decentralizácie dane z motorových vozidiel Nižňanský a Valentovič (2004) tvrdili, že obavy týkajúce sa prehlbovania regionálnych rozdielov v prípade uplatnenia daňovej diferenciacie sú neoprávnené. Po ukončení decentralizácie dane z motorových vozidiel z dôvodu výskytu rôznych problémov v správe tejto dane Gnap a Konečný (2015, 2016) vo svojich štúdiách upozornili na to, že rôzna úroveň sadzieb dane ovplyvňuje úroveň nákladov dopravcov a ich konkurencieschopnosť. Podľa nich prílišná daňová sloboda a rozdiely v daňových sadzbách, ktoré v dôsledku toho vznikali, spôsobovali nejednotnosť na domácom a medzinárodnom trhu cestnej dopravy. Navyše časté zmeny sadzieb dane vytvárali neisté podnikateľské prostredie, čo v konečnom dôsledku pôsobilo destabilizačne. Ako zobrazuje Obrázok 1, sadzby dane sa v jednotlivých krajinách navyše neustále navyšovali. Neustále navyšovanie sadzieb dane, tak podľa Gnapa a Konečného (2015) celkovo ovplyvnilo udržateľnosť podnikania v cestnej doprave na Slovensku. Tento neustály rast sadzieb označili ako neudržateľný z dôvodu nekonzistencie a nerovnomernosti ich vývoja. V tomto takmer desaťročnom období najvyšší rast sadzieb dane zaznamenal Trnavský kraj, a to až o 33,5 %. V Bratislavskom kraji vzrástli sadzby dane o 26,5 %. Najmenší nárast bol zaznamenaný v Trenčianskom kraji, a to konkrétne o 8,2 % (Konečný, Gnap, Šimková, 2016). Ďalej označovali rôznorodosť sadzieb dane za diskriminačnú, keďže subjekty využívajú spoločnú cestnú infraštruktúru, bez ohľadu na územnú príslušnosť, ale boli nútené platiť rozdielne vysokú daň.

Na druhej strane Neupauerová (2013) považuje daňovú konkurenciu medzi regiónmi za jeden najdôležitejších faktorov ovplyvňujúcich výnos dane v decentralizovanom prostredí. Túto skutočnosť pokladá za výhodnú pre daňovníkov pretože takéto prostredie im umožňuje legálnym spôsobom optimalizovať daňovú povinnosť. Táto optimalizácia je podľa nej výhodná skôr pre spoločnosti s väčším vozovým parkom alebo pre podnikateľov zakladajúcich

nové firmy, keďže náklady na preregistráciu vozidiel sú podľa Neupauerovej (2013) porovnateľné s výškou daňovej úspory. Aj preto je bol podľa nej masívny nárast preregistrácie vozidiel z kraja s vyššími sadzbami dane, do kraja s nižšími sadzbami dane pravdepodobný.

Čo sa týka sadzieb dane osobných motorových vozidiel kategórie M1, tu sa medzi regiónmi neprejavovali výrazné rozdiely. Jednotlivé kraje navyše pri tejto kategórii vozidiel neuplatňovali ekologické zvýhodnenia na základe emisných EURO noriem. Tabuľka 2 zobrazuje porovnanie sadzieb dane osobných vozidiel kategórie M1 medzi samosprávnymi krajmi, ktoré boli platné pre rok 2014.

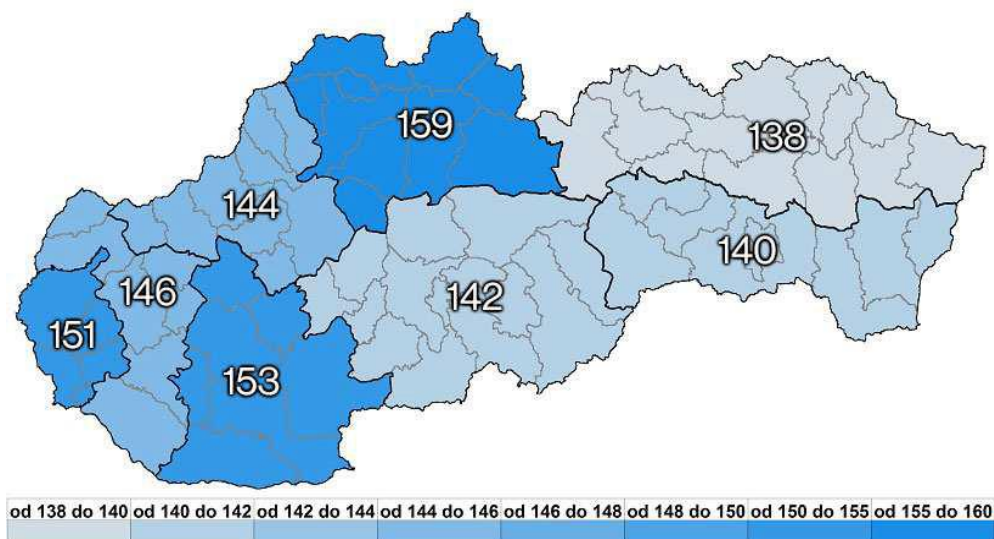
Tabuľka 2: Porovnanie sadzieb dane osobných automobilov kategórie M1 v roku 2014

Kraj	Objem valcov motora a príslušná sadzba dane v €											
	–	900	901	1200	1201	1500	1501	2000	2001	3000	3001	–
BA	67,18	88,18		121,77			155,36		197,35		235,14	
TT	64,99	85,44		117,57			150,43		190,96		227,47	
NR	63,89	82,89		124,10			157,44		198,80		235,75	
KE	62,07	80,33		113,19			146,06		182,57		219,08	
BB	62,00	80,00		115,00			148,00		180,00		218,00	
TN	61,00	81,00		117,00			150,00		181,00		214,00	
ZA	61,34	80,51		135,10			171,61		182,28		214,28	
PO	63,19	81,78		111,53			144,98		182,17		219,34	

Zdroj: vlastné spracovanie na základe VZN samosprávnych krajov

Obrázok 2 znázorňuje priemerné sadzby osobných motorových vozidiel kategórie M1, ktoré boli uplatňované v jednotlivých samosprávnych krajoch do roku 2014. Tieto sadzby sú vypočítané váženým priemerom zohľadňujúcim štruktúru vozového parku v kraji.

Obrázok 2: Porovnanie ročných sadzieb osobných vozidiel kategórie M1



Zdroj: Inštitút finančnej politiky (2014)

Čím boli sadzby dane vyššie, tým väčšie rozdiely sa prejavovali. U úžitkových vozidiel boli tieto rozdiely preto výraznejšie. Bolo to spôsobené aj tým, že tu už väčšina samosprávnych krajov uplatňovala zvýhodnenie na základe emisných EURO noriem. Tým pádom sa rozdiely v sadzbách dane medzi krajinami uplatňujúcich zvýhodnenie a medzi krajinami, ktoré stanovovali len základnú sadzbu dane, ešte viac zväčšovali. Základom dane úžitkových vozidiel bol počet náprav a najväčšia prípustná hmotnosť v tonách. Z dôvodu veľkého počtu kategórií úžitkových vozidiel bola do porovnania vybraná skupina najpočetnejších vozidiel, a to vozidlá s najväčšou prípustnou hmotnosťou od 4 do 6 ton (Andrlík, Péteriová, 2019).

Tabuľka 3: Porovnanie daňových sadzieb úžitkových vozidiel v kategórie N2 od 4 do 6 ton v roku 2014

Kraj	Základná sadzba dane v €	Prvá zvýhodnená sadzba dane v €	Druhá zvýhodnená sadzba dane v €
BA	335,93	–	–
TT	331,17	299,77	284,78
NR	322,05	299,03	291,37
KE	314,02	299,74	285,47
BB	312,00	292,00	273,00
TN	316,00	287,12	273,84
ZA	321,32	306,71	292,11
PO	312,28	–	–

Zdroj: vlastné spracovanie na základe VZN samosprávnych krajov

Z Tabuľky 3 je vidieť, že Bratislavský a Prešovský kraj neuplatňovali zvýhodnenia na základe emisných EURO noriem. Bratislavský kraj uplatňoval najvyššiu sadzbu dane. Banskobystrický a Trenčiansky kraj zas uplatňovali najnižšie sadzby dane. Vo vybranej kategórii vozidiel sa stále neprejavovali výrazné rozdiely vo veľkosti sadzieb dane. Rozdiel medzi najvyššou a najnižšou sadzbou dane bol vo výške 62,93 eur. To však znamená, že vhodnou registráciou vozidiel tejto kategórie, spĺňajúcich aspoň emisný limit EURO IV, mohol daňovník ušetriť na jednom vozidle takmer 63 €.

Pre ďalšie porovnanie sadzieb dane bola zvolená kategória úžitkových vozidiel N3, pri ktorej sa vo všeobecnosti uplatňovali najvyššie sadzby dane. Išlo o kategóriu vozidiel s tromi nápravami s hmotnosťou nad 40 ton.

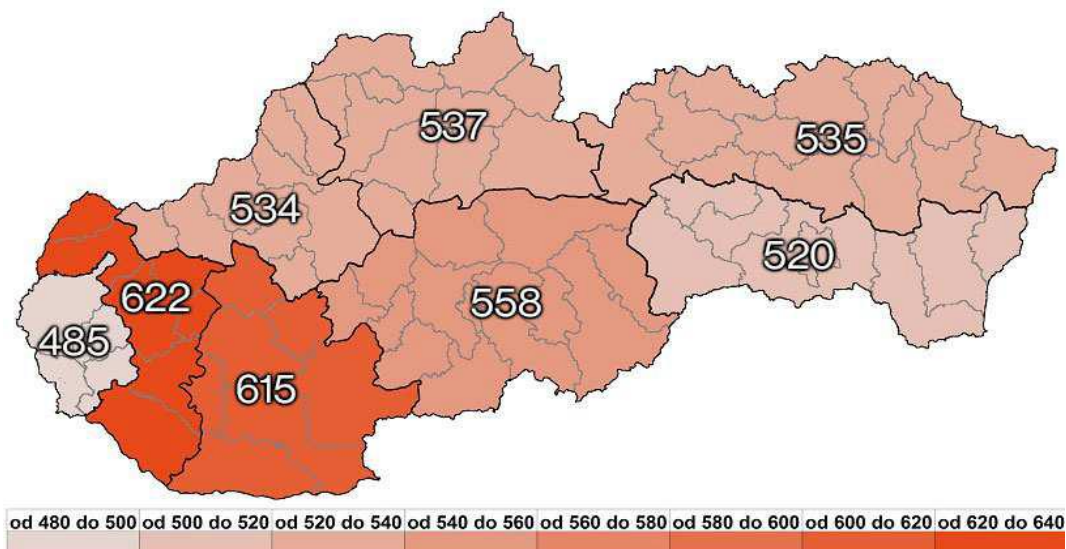
Tabuľka 4: Porovnanie sadzieb dane úžitkových vozidiel kategórie N3 nad 40 ton s tromi nápravami v roku 2014

Kraj	Základná sadzba dane v €	Prvá zvýhodnená sadzba dane v €	Druhá zvýhodnená sadzba dane v €
BA	3014,91	–	–
TT	2972,90	2689,57	2555,09
NR	2890,76	2684,45	2615,45
KE	2804,22	2676,75	2549,29
BB	2790,00	2583,00	2444,00
TN	2830,00	2547,63	2441,41
ZA	2890,90	2753,23	2615,58
PO	2803,16	–	–

Zdroj: vlastné spracovanie na základe VZN samosprávnych krajov

V tejto kategórii vozidiel rozdiely medzi samosprávnymi krajmi dosahovali už niekoľko stoviek eur. Opäť je viditeľné, že najvyššie sadzby uplatňoval Bratislavský kraj a najnižšie sadzby uplatňovali Banskobystrický a Trenčiansky kraj. Rozdiel medzi najvyššou a najnižšou sadzbou dane bol v tomto prípade 573,5 eur. Takéto rozdiely v sadzbách dane už mohli byť rozhodujúce najmä pre dopravné spoločnosti s veľkým vozovým parkom, ale aj iné spoločnosti, ktoré vo veľkom využívajú nákladnú dopravu. Vhodnou registráciou týchto vozidiel mohla spoločnosť usporiť na dani z motorových vozidiel takmer 20 % daňových nákladov. Obrázok 3 porovnáva priemerné sadzby dane pre všetky úžitkové vozidlá, bez zohľadnenia ekologických zvýhodnení a s prihliadnutím na štruktúru vozového parku v jednotlivých samosprávnych krajoch. Paradoxne v priemere najnižšie sadzby uplatňoval Bratislavský kraj. Naopak najvyššie sadzby dane mal Trnavský a Nitriansky kraj. Tento výsledok je však možné pripísať práve spôsobu zobrazenia a výpočtu priemerných sadzieb dane, keďže do úvahy pri výpočte neboli brané ekologické zľavy a taktiež je vhodné poznamenať, že práve v Nitrianskom a Trnavskom kraji sa najviac sústreďujú veľké dopravné spoločnosti (IFP, 2014).

Obrázok 3: Porovnanie ročných sadzieb dane úžitkových vozidiel kategórie N



Zdroj: Inštitút finančnej politiky (2014)

2.3.4 Rozdielne uplatňovanie ekologických zvýhodnení

Ako už bolo možné pozorovať, nie všetky kraje na Slovensku uplatňovali environmentálne zvýhodnenie sadzieb dane. Veľkosť a miera environmentálneho zvýhodnenia vozidiel, ktoré spĺňali vyššiu emisnú normu sa líšili aj medzi jednotlivými krajinami, ktoré takéto zvýhodnenie uplatňovali. Tabuľka 5 zobrazuje akým vozidlám bola v krajinách priradená prvá a druhá znížená sadzba dane.

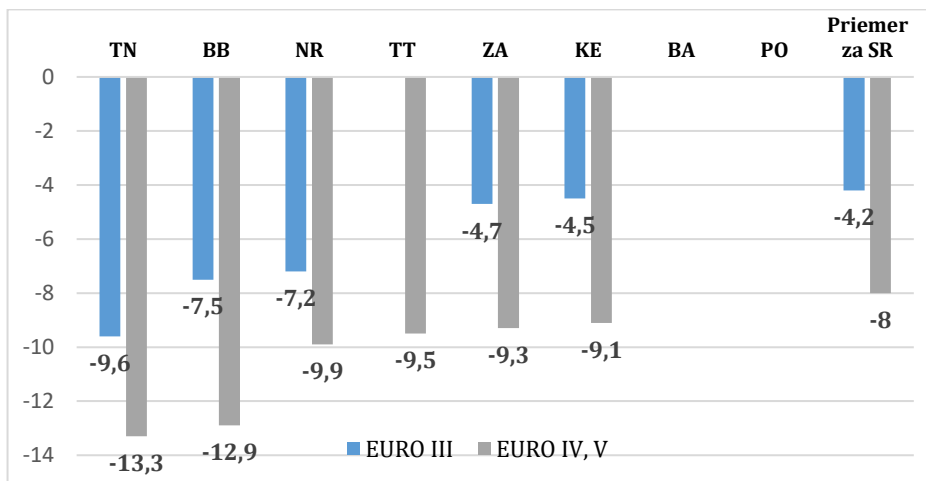
Tabuľka 5: Priradenie zvýhodnenej sadzby dane podľa emisnej normy vozidla v jednotlivých samosprávnych krajinách

Kraj	Prvá znížená sadzba dane	Druhá znížená sadzba dane
BA	–	–
TT	EURO IV, EURO V, EEV	EURO VI,
NR	EURO III	EURO IV, EURO V
KE	EURO III	EURO IV, EURO V
BB	EURO III	EURO IV, EURO V, EURO VI, EEV
TN	EURO III	EURO IV, EURO V
ZA	EURO III	EURO IV, EURO V, EURO VI, EEV
PO	–	–

Zdroj: vlastné spracovanie na základe VZN samosprávnych krajov

Z Tabuľky 5 je možné pozorovať, že takmer vo všetkých krajinách boli zvýhodnené už vozidlá s emisnou triedou EURO III. Výnimkou bol Trnavský kraj, ktorý zvýhodňoval prvou zníženou sadzbou dane až vozidlá normy EURO IV a druhou zníženou sadzbou dane až vozidlá normy EURO VI. Rozdiely sa neprejavovali len v priradení znížených sadzieb daní vozidlám s rôznymi emisnými normami, ale aj vo veľkosti samotného zvýhodnenia. Obrázok 4 znázorňuje percentuálne rozdiely v daňových zvýhodneniach na základe EURO normy medzi jednotlivými krajinami. Obrázok 4 obsahuje aj priemerné percentuálne zvýhodnenie v rámci celého Slovenska, pričom tento údaj zahŕňa aj Bratislavský a Prešovský kraj. Tieto kraje neuplatňovali žiadne ekologické zvýhodnenie.

Obrázok 4: Priemerné percentuálne rozdiely medzi základnou sadzbou dane a prvou a druhou zvýhodnenou sadzbou dane v jednotlivých krajoch



Zdroj: Konečný, Gnap, Šimková, 2016

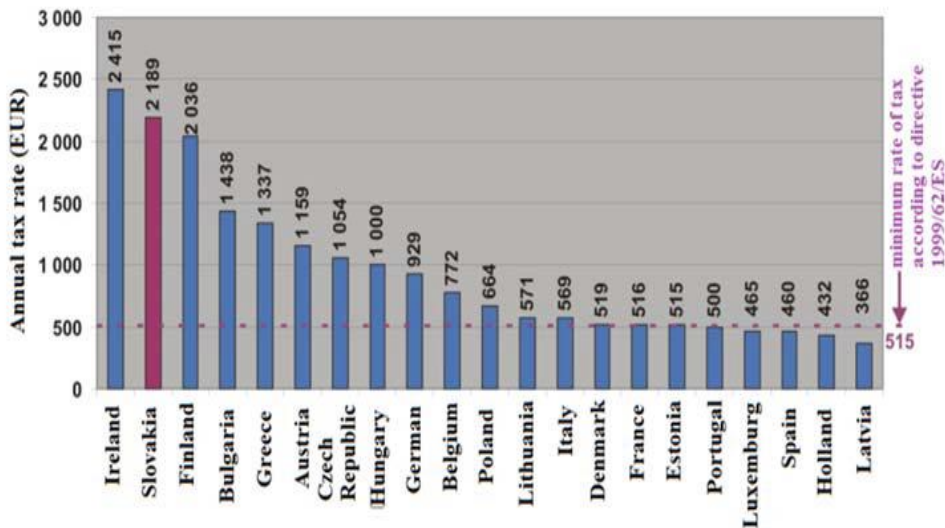
Priemerné zníženie prvej zvýhodnenej sadzby dane oproti základnej sadzbe dane pre vozidlá s emisnou triedou EURO III bolo na úrovni 6,7 %. Druhé priemerné zníženie sadzby dane pre vozidlá s normou EURO IV a EURO V bolo vo výške 10,6 % (Andrlík, Péteriová, 2019).

2.4 Vybrané problémy decentralizovanej dane z motorových vozidiel na Slovensku

Zákon o dani z motorových vozidiel (ZMDMP) nahradil pôvodný centralizovaný zákon o cestnej dani (ZCD). Okrem iného sa zmenilo aj rozdelenie výnosu z tejto dane. Výnos z pôvodnej cestnej dane bol príjmom štátneho rozpočtu. V roku 1994 vznikol Štátny fond cestného hospodárstva a časť výnosu z cestnej dane plynula práve do tohto fondu. Fond slúžil prevažne na opravu, údržbu a výstavbu novej infraštruktúry na Slovensku. Podiel cestnej dane, ktorý plynul do fondu cestného hospodárstva bol vo výške 70 %. Ostávajúcich 30 % bolo príjmom jednotlivých obcí. V roku 2001 sa podiel z dane plynúci do fondu znížil na 60 %. Zvyšných 40 % opäť plynulo obciam. Od roku 2002 sa výnos dane delil medzi fond cestného hospodárstva a obce podľa platného zákona o štátnom rozpočte na konkrétny rok. Vstupom zákona ZMDMP do platnosti a zrušením pôvodného zákona o cestnej dani, koncom roka 2004, celý výnos z dane z motorových vozidiel začal plynúť do rozpočtov jednotlivých krajov (IFP, 2006).

Ako už bolo popísané vyššie, nastavenie dane z motorových vozidiel podľa ZMDMP sa v prvom roku jeho platnosti takmer nelíšilo od pôvodnej cestnej dane podľa ZCD. Väčšina krajov uplatňovala sadzby dane vo výške podľa pôvodného zákona o cestnej dani. Rozdiely medzi krajinami sa začali prehĺbovať až v ďalších rokoch. Ako bolo preukázané, kraje sa vo svojom nastavení dane z motorových vozidiel líšili rozsahom oslobodení, ďalej samotným nastavením výšky sadzieb dane a taktiež ekologickým zvýhodnením na základe emisných noriem EURO. K nekonzistentnému vývoju sadzieb medzi krajinami prispel aj ich neustály rast. Niektorí autori uvádzajú, že tento stály rast sadzieb a ich neustále zmeny destabilizovali podnikateľské prostredie na Slovensku (Konečný, Gnap, Šimková, 2016). Gnap, Konečný (2015) dokonca označili takýto vývoj za jeden z hlavných príčin znižovania konkurencieschopnosti Slovenských autodopravcov. Takéto neisté a značne diskriminačné podnikateľské prostredie mohlo podľa nich viesť k špekulatívnemu spávaniu zo strany dopravcov. Tí v mnohých prípadoch mohli pociťovať potrebu optimalizovať svoje daňové náklady prostredníctvom daňových únikov. Na nerovnosti, ktoré vznikli aplikáciou zákona o dani z motorových vozidiel upozornila aj Prievozníková (2014). Uvádza, že nejednotný postup samosprávnych krajov v určovaní sadzieb dane a daňových úľav bol predmetom značnej kritiky širokej verejnosti. Uvádza, že rozdielne zdaňovanie vozidiel vytváralo nejednotné podmienky pre podnikanie medzi krajinami, čo obmedzovalo zdravú hospodársku súťaž. Podnikatelia okrem iného upozorňovali aj na neprimerane vysoké sadzby dane v porovnaní s ostatnými krajinami Európskej únie. Navyše zohľadnenie environmentálneho prvku bolo podľa nich v zanedbateľnej výške. Takto nepriaznivé podnikateľské prostredie, okrem iného, utlmovalo investície do ekologickejších vozidiel (Prievozníková, 2014). Obrázok 5 zobrazuje porovnanie ročnej sadzby dane v eurách pre 40 tonovú návesovú súpravu medzi vybranými krajinami Európskej únie za rok 2012.

Obrázok 5: Porovnanie ročnej sadzby dane 40 tonovej návesovej súpravy medzi vybranými krajinami Európskej únie v roku 2012



Zdroj: Konečný, Gnap, Šimková, 2016

Z Obrázku 5 jednoznačne vyplýva, že zdanenie automobilov na Slovensku bolo jedno z najvyšších v Európe. Daňové sadzby až štvornásobne presahovali odporúčané sadzby dane stanovené smernicou Európskeho parlamentu a Rady 1999/62/ES.

Prievozníková (2014) ďalej uvádza, že problémové bolo aj to, že výnos z dane z motorových vozidiel podľa ZMDMP nebol účelovo viazaný na údržbu a výstavbu cestnej infraštruktúry. Jednotlivé samosprávne kraje mohli tento výnos použiť na čokoľvek. Neexistovala tak žiadna súvislosť medzi vysokým zdanením a kvalitou cestnej komunikácie. Aj to bola jedna z príčin, ktorá odrádzala daňovníkov od zodpovedného prístupu k plateniu tejto dane. Aj napriek tomu, že výnos z dane z motorových vozidiel nebol účelovo viazaný, je dobré pripomenúť, že samosprávnym krajom vznikali v súvislosti s dopravou dva hlavné náklady. Išlo o údržbu a správu ciest II. a III. triedy na svojom území a financovanie hromadnej autobusovej dopravy vo verejnom záujme (Neupauerová, 2013). V tomto zmysle vznikali značné disparity medzi jednotlivými krajinami, čo sa týka výnosu dane z motorových vozidiel a rozlohou ciest, ktorú museli kraje obhospodarovať. Tieto rozdiely medzi krajinami zobrazuje Tabuľka 5.

Tabuľka 5: Výnosy dane z motorových vozidiel a rozloha ciest pod správou jednotlivých samosprávnych krajov

Samosprávny kraj	Výnos dane z motorových vozidiel zaokrúhlený na celé eurá	Rozloha ciest pod správou samosprávneho kraja	Výnos dane na 1 km obhospodarovaných ciest (€/km)
BA	31 292 200 €	511 km	61 237 €
TT	14 545 546 €	1 589 km	9 154 €
NR	17 174 970 €	2 041 km	8 415 €
KE	12 545 343 €	1 955 km	6 416 €
BB	12 613 114 €	2 556 km	4 935 €
TN	12 587 679 €	1489 km	8 454 €
ZA	16 093 425 €	1 440 km	11 176 €
PO	12 617 211 €	2 444 km	5 163 €

Zdroj: Neupauerová, 2013

Z tabuľky vyplýva, že v období decentralizácie dane z motorových vozidiel vznikol značný nesúlad medzi výberom dane z motorových vozidiel a počtom kilometrov ciest, ktoré jednotlivé samosprávne kraje obhospodarovali. Výrazne najvyšší výnos dane na jeden kilometer ciest mal Bratislavský samosprávny kraj. Ide o rozlohovo najmenší kraj na Slovensku, avšak s najväčším počtom daňovníkov.

Inštitút finančnej politiky (IFP) analýzou daňových priznaní z roku 2013 odhalil prekvapivo slabú administráciu dane z motorových vozidiel a taktiež rozsiahle pokusy o daňové úniky. Problémom bola celkovo zlá administrácia dane z motorových vozidiel a jej nedostatočná kontrola. To viedlo k vysokej chybovosti vyplnených daňových priznaní. IFP (2014) identifikoval v daňových priznaniach za rok 2013 veľké množstvo chýb. Či už išlo o nezmyselné údaje (napr. rok evidencie – 9998, počet náprav – 88), alebo nejednotnosť pri uvádzaní jednotiek pre najvyššiu povolenú hmotnosť. Vyskytovali sa aj iné administratívne chyby, napríklad v podobe uplatnenia sadzby dane iného kraja, alebo sadzby dane vozidla inej kategórie. Okolo 20 % všetkých údajov obsiahnutých v daňových priznaniach za rok 2013 boli chybné údaje spôsobené zlou administráciou dane.

Nešlo len o problémy nedostatočnej administrácie zo strany samosprávnych krajov a následná chybovosť vo vyplňaní daňových priznaní. IFP (2014) sa snažil identifikovať aj možné daňové úniky. IFP (2014) identifikoval 11793 vozidiel (išlo o 2 % zo všetkých vozidiel uvedených v daňových priznaniach), ktorým bola priradená odlišná sadzba dane. Problémové sa ukázalo aj zvýhodnenie na základe environmentálneho prvku. IFP (2014) vo viacerých prípadoch zachytil vyššie uplatnenie daňovej zľavy na základe normy EURO, než na akú mal daňovník nárok. Častý bol aj prípad uplatnenia environmentálnej zľavy, aj keď na ňu daňovník nemal žiaden nárok. To mohlo byť spôsobené najmä tým, že k uplatneniu environmentálnej zľavy nepotreboval daňovník doložiť žiadne potvrdzujúce informácie. Tabuľka 5 zobrazuje počet výskytu chýb v daňových priznaniach za rok 2013.

Tabuľka 5: Chyby vzniknuté pri vyplnení daňových priznaní za rok 2013

Celkový počet vozidiel s priradenou nesprávnou sadzbou dane	11 793	
Uplatnená ekologická zľava bez nároku	2 488	21 %
Vozidlu bola priradená nižšia kategória sadzby dane bez nároku	1 589	13 %
Uplatnenie ekologickej zľavy EEV aj v krajoch, kde nie je zľava umožnená	2 468	21 %
Rozdiel medzi emisnou triedou v skutočnosti a emisnou triedou uvedenou v DP, ktorá mala vplyv na výšku ekologickej zľavy	972	8 %
Ostatné nezistené príčiny	4276	35 %

Zdroj: Daňové priznania z roku 2013, FS SR, IFP, 2014

IFP (2014) ďalej pomocou komparácie daňových priznaní s registrom organizácií za rok 2013 identifikoval 25585 organizácií, ktoré vlastnili spolu 56476 vozidiel, ktoré neboli uvedené v daňových priznaniach za rok 2013. To zodpovedalo 9,5 % podielu vozidiel z údajov uvedených v daňových priznaniach. Tieto skutočnosti veľmi pravdepodobne výrazne podhodnotili výnos dane z motorových vozidiel za rok 2013.

Všetky tieto problémy viedli k opätovnej centralizácii dane z motorových vozidiel na Slovensku. Nový zákon o dani z motorových vozidiel, ktorý vstúpil do platnosti 1. januára 2015, priniesol okrem centralizácie tejto dane aj mnoho iných zmien.

3 DISKUSIA A ZÁVER

Cieľom článku bolo analyzovať fiškálnu decentralizáciu na Slovensku v oblasti zdanenia motorových vozidiel. Článok sa venoval problematike zdanenia motorových vozidiel, ako aplikácie fungovania fiškálnej decentralizácie na Slovensku. V rámci naplnenia cieľa bolo poukázané na regionálne rozdiely, ktoré v podmienkach decentralizácie vznikli a problémy s nimi spojené. Fiškálna decentralizácia bol proces, s ktorým Slovenská republika začala na prelome tohto tisícročia. Nešlo len o samotnú daň z motorových vozidiel. Súčasťou reformy verejnej moci na Slovensku bolo prenesenie takmer 400 rôznych právomocí na obce a kraje. Táto reforma bola jedna z najrozsiahlejších na Slovensku a mala niekoľko fáz. V roku 2000 bola prijatá koncepcia decentralizácie verejnej správy. V roku 2001 sa Národná rada Slovenskej republiky dohodla na územnosprávnom členení, tým sa naplnila dikcia zákona č. 221/1996 Z. z. , ktorý vymedzuje základné delenie Slovenskej republiky na 8 krajov a 79 okresov (Únia miest Slovenska, 2016). Proces ďalej zahŕňal voľby do vyšších územných celkov a následné zahájenie činnosti orgánov jednotlivých krajov a obcí. V roku 2003 bol schválený projekt decentralizácie verejnej správy. Na základe tohto projektu prebiehala od roku 2004 na Slovensku reorganizácia ústredných orgánov štátnej správy (Maruchnič, Čunderlík, 2005). V konečnej fáze reformy bola schválená fiškálna decentralizácia, na základe ktorej vznikol nový systém financovania obcí a krajov. Do platnosti vstúpil zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady (ZMDMP). Tento zákon taxatívne vymedzoval miestne dane, ktoré patrili výhradne do kompetencie jednotlivých obcí. Obciam z týchto daní plynul výnos, z ktorým mohli autonómne nakladať. Podľa ZMDMP išlo o daň z nehnuteľnosti, daň za psa, daň za užívanie verejného priestranstva, daň za ubytovanie, daň za predajné automaty, daň za nevýherné hracie prístroje, daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta a daň za jadrové zariadenie.

Daň z motorových vozidiel v tomto procese tvorila špecifický prvok. Išlo totiž o jediné daň, ktorá bola v kompetencii samosprávnych krajov. Výnosy z tejto dane patrili vyšším samosprávnym celkom, ktoré s nimi mohli autonómne nakladať. Daň nebola nijakým spôsobom účelovo viazaná. Ústredný zákon taxatívne vymedzoval rámcové podmienky, avšak daň z motorových vozidiel

závisela do veľkej miery na danom kraji. Išlo o fakultatívnu daň, ktorú kraj nemusel na svojom území zaviesť. Keďže daň z motorových vozidiel predstavovala pre jednotlivé samosprávne kraje značný príjem, nebolo prekvapením, že túto daň na svojom území zaviedli všetky kraje.

Problémy sa začali prejavovať v neskorších rokoch decentralizácie tejto dane. Medzi krajmami sa čoraz viac začali prejavovať rozdiely v určovaní dane z motorových vozidiel. Problémové sa ukázali aj časté zmeny a neustály rast sadzieb dane. Tento fakt bol navyše podporený nejednotným systémom ekologických zliav na dani na základe emisných EURO noriem. Ako bolo v článku uvedené, samotné rozdiely medzi sadzbami dane neboli až tak výrazné, no ako bolo ďalej preukázané, aj takéto relatívne malé rozdiely spôsobili značný chaos v správe a výbere tejto dane. Administratíva tejto dane zo strany samosprávnych krajov sa ukázala ako nedostatočná, v dôsledku čoho vnikli rozsiahle daňové úniky a chyby v daňových priznaniach, ktoré celkovo podhodnotili výnos z tejto dane. Výška sadzieb dane nebola ústredným zákonom z vrchu nijak obmedzená. Samosprávne kraje v snahe navýšiť príjmy svojich rozpočtov, tieto sadzby často zvyšovali, čo viedlo k značnému ohrozeniu konkurencieschopnosti slovenských autodopravcov. Tým, že daň nebola účelovo viazaná, neexistoval ani vzťah medzi kvalitou ciest a vysokým zdanením. Počet daňovníkov v a rozloha jednotlivých krajov sa taktiež líšili, čím vznikali značné rozdiely medzi výnosmi z dane z motorových vozidiel a nákladmi na opravu a údržbu ciest. Tieto problémy viedli k opätovnej centralizácii dane z motorových vozidiel. Takmer desaťročné obdobie decentralizácie dane z motorových vozidiel preukázalo, že išlo o chybné rozhodnutie.

Decentralizácia verejnej správy je v mnohých prípadoch vnímaná ako vhodný nástroj k dosiahnutiu rôznych fiškálnych záujmov. Ako bolo preukázané v úvode tohto príspevku, účinky fiškálnej decentralizácie sa rôznia od stanovených cieľov. Na to, aby boli decentralizačné ciele dosiahnuté, je potrebné stanoviť vhodný legislatívny rámec. Ako už bolo v úvode článku spomenuté, fiškálna decentralizácia môže v mnohých prípadoch predstavovať značné problémy. Problémy v súvislosti s decentralizáciou dane z motorových vozidiel na Slovensku boli v súlade s klasickými odporúčaniami tradičného normatívneho prístupu, ktorého predstaviteľom bol Oates (1972). Ako už bolo uvedené, ten presadzoval decentralizáciu na strane výdajov, teda poskytovania

verejných statkov obyvateľom. Decentralizácia by tak bola účinným nástrojom zefektívnenia verejnej správy, keďže by dokázala lepšie reagovať na heterogénne potreby občanov. Na strane príjmov však Oates (1972) presadzoval centralizovaný prístup. Výber daní a ich následná redistribúcia boli podľa neho najefektívnejšie v rukách ústrednej vlády. Výber a správa dane z motorových vozidiel, ktorú mali v kompetencii samosprávne kraje sa na Slovensku skutočne ukázala ako neefektívna.

AFILÁCIA

Tento príspevok bol vytvorený v rámci projektu internej grantovej agentúry PEF MENDELU číslo PEF_TP_2020007.

POUŽITÉ ZDROJE

- [1] ANDRLÍK, B., ZBOROVSKÁ, L. *Time-based fee for vehicles in the Czech Republic: New model and challenge?*. In: European Financial Systems 2019: Proceedings of the 16th International Scientific Conference. Brno: Masarykova univerzita, 2019, s. 14-22. ISBN 978-80-210-9338-6.
- [2] ANDRLÍK, B., PÉTERIOVÁ, J. *Daň z motorových vozidiel a jej vplyv na stavbu vozového parku Slovenska*. Acta academica karviniensia. 2019. zv. 19, č. 3, s. 5--18. ISSN 1212-415X.
- [3] ANDRLÍK, B., PÉTERIOVÁ, J. *Zdanenia motorových vozidiel na Slovensku so zameraním na ekologické prvky*. Acta Sting. 2019. č. 2, s. 6-26. ISSN 1805-1391.
- [4] BOBÁKOVÁ, V. *The Formation of Regional Self-government in the Slovak Republic and its Sources of Funding*. Administratie si Management Public. 2017. (28), 97-115.
- [5] DAŇOVÉ RIADITEĽSTVO SR. *Výročná správa o činnosti daňových orgánov za rok 2004*.
- [6] EBEL, R., YILMAZ, S. *Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview*. World Bank Institute. 2002
- [7] FELD, L., SCHNEIDER, F. *State and Local Taxation*. Johannes Kepler University of Linz. Austria. 2000.

- [8] GANDULLIA, L. *The Role of Regional Taxes in Fiscal Decentralization*. DEP working papers. 2012.
- [9] GNAP, J., KONEČNÝ, V. Motor vehicle taxation in the Slovak republic and its impacts in the context of fiscal decentralization. *Procedia Economics and Finance* 34(2015) 344-351 DOI: 10.1016/S2212-5671(15)01639-1.
- [10] INŠTITÚT FINANČNEJ POLITIKY. Komentár 2014/18: Posvietili sme si na daň z motorových vozidiel. Ministerstvo financií Slovenskej republiky. 2014
- [11] KONEČNÝ, V., GNAP, J., ŠIMKOVÁ, I. 2016. Impact of Fiscal Decentralization on Motor Vehicle Taxation in the Slovak Republic. *Transport and Telecommunication*, 17(1), 28-39 DOI: 10.1515/ttj-2016-0004. ISSN 14076179.
- [12] KOZOVSKÝ, D. Fiškálna decentralizácia a jej vplyv na vybrané makroekonomické indikátory. *Ekonomický časopis*, 54/2006, 1037-1052.
- [13] MARUCHNIČ, J., ČUNDERLÍK, Ľ. Fiškálna decentralizácia v Slovenskej republike. *Mezinárodní a srovnávací právni revue* č. 14/2005, 64-77.
- [14] M-VAZQUEZ, J., L-PEÑAS, S., SACCHI, A. *The Impact of Fiscal Decentralization: A Survey*. *Journal of Economic Surveys*. 2016. IDO: 10.1111/joes.12182
- [15] NEUPAUEROVÁ, Z. Základné aspekty dane z motorových vozidiel v podmienkach SR – výhody a nevýhody. *Účtovníctvo a dane* ©1997-2020 Verlag Dashöfer, vydavateľstvo, s.r.o. 2013.
- [16] NIŽŇANSKÝ, V., VALENTOVIČ, M. Financovanie samosprávnych obcí od roku 2005. *M.E.S.A.*10, 2004.
- [17] OATES, W. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt, Brace, Jovanovich. 1972
- [18] PRIEVOZNÍKOVÁ, K. Niekoľko poznámok k „vynovenej“ dani z motorových vozidiel. *Manažment v teórii a praxi* 3-4/2014. ISSN 1336-7137.
- [19] SACCHI, A., SALOTTI, S. *The effects of fiscal decentralization on household income inequality: some empirical evidence*. *Spatial Economic Analysis*. 2012. 9. DOI: 10.2139/ssrn.2098757.

- [20] SEPÚLVEDA, C., M-VAZQUEZ, J. *The Consequences of Fiscal Decentralization on Poverty and Income Inequality*. Environment and Planning C: Government and Policy. 2011. 29. 321-343. DOI 10.1068/c1033r.
- [21] SLOVENSKO. Zákon č. 582 z 23. septembra 2004, o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady.
- [22] SORENS, J. *Does Fiscal Federalism Promote Regional Inequality? An Empirical Analysis of the OECD, 1980-2005*. Regional Studies, Taylor & Francis Journals, 2014. vol. 48(2), pages 239-253.
- [23] TIEBOUT, C. M., *A Pure Theory of Local Expenditures*. Journal of Political Economy 64, 416-424. 1956
- [24] TSELIOS, V. et. al. *Income Inequality, Decentralization and Regional Development in Western Europe*. In: Environment and Planning A. 2011. DOI: 10.1068/a44334.
- [25] ÚNIA MIEST SLOVENSKA. *Územné a správne usporiadanie Slovenskej republiky*. 2016.

AUTORI

Bc. Jana Péteriová, Ústav účetníctví a daní, Provozně ekonomická fakulta, Mendelova univerzita v Brně, Zemědělská 1, 613 00 Brno, email: xpeterio@mendelu.cz.

Ing. Břetislav Andrlík, Ph.D., Ústav účetníctví a daní, Provozně ekonomická fakulta, Mendelova univerzita v Brně, Zemědělská 1, 613 00 Brno, email: breislav.andrlik@mendelu.cz.

Mgr. Ing. Lucie Formanová, Ph.D., Ústav účetníctví a daní, Provozně ekonomická fakulta, Mendelova univerzita v Brně, Zemědělská 1, 613 00 Brno, Czech Republic, email: lucie.formanova@mendelu.cz.

Ing. Michal Mádr, Ph.D., Ústav ekonomie, Provozně ekonomická fakulta, Mendelova univerzita v Brně, Zemědělská 1, 613 00 Brno, Czech Republic, email: michal.madr@mendelu.cz.

AUTHORS

Bc. Jana Péteriová, Department of Accounting and Taxes, Faculty of Business and Economics, Mendel University in Brno, Zemědělská 1, 613 00 Brno, email: xpeterio@mendelu.cz.

Ing. Břetislav Andrlík, Ph.D., Department of Accounting and Taxes, Faculty of Business and Economics, Mendel University in Brno, Zemědělská 1, 613 00 Brno, email: bretislav.andrlik@mendelu.cz.

Mgr. Ing. Lucie Formanová, Ph.D., Department of Accounting and Taxation, Faculty of Economy, Mendel University in Brno, Zemědělská 1, 613 00 Brno, Czech Republic, email: lucie.formanova@mendelu.cz.

Ing. Michal Mádr, Ph.D., Department of Economics, Faculty of Business and Economics, Mendel University in Brno, Zemědělská 1, 613 00 Brno, Czech Republic, email: michal.madr@mendelu.cz.

Přehledová stať